

## SAMOOPOREZIVANJE KAO IZVOR FINANCIRANJA LOKALNIH JEDINICA – HRVATSKA I MAKEDONSKA ISKUSTVA

Dr. sc. Tereza Rogić Lugarić \*

Doc. dr. Aleksandra Maksimovska Veljanovski \*\*

UDK 336.225.2:352(497.5:497.17)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: listopad 2010.

*U suvremenim je uvjetima jedan od nezaobilaznih trendova u lokalnim sustavima decentralizacija, napose fiskalna. U tom se ozračju posebice naglašava financijska autonomija lokalnih jedinica i na rashodnoj i na prihodnoj strani. Rastući je naglasak na izvorima financiranja lokalnih javnih usluga, posebice u kontekstu često nedostatnih sredstava, ali i odgovornosti lokalnih vlasti za pružene javne usluge. Na lokalnim je razinama možda ta odgovornost to veća s obzirom na to da je riječ o “najneposrednijoj” razini vlasti, razini koja bi trebala moći ponajbolje identificirati potrebe građana i odgovoriti na njih. Na tom su tragu, posebice na lokalnim razinama, primjetne novije prakse uključivanja građana u pojedine faze proračunskog ciklusa. U tim se okvirima javlja i pitanje uporabe samooporezivanja, specifičnog instrumenta financiranja javnih dobara.*

*Ključne riječi: decentralizacija, financijska autonomija, sudjelovanje građana, samooporezivanje*

### 1. UVOD

“Temeljno obilježje financiranja javnih potreba lokalnih jedinica svakako proizlazi iz spoznaje da se proširenje javnih funkcija suvremenih država nije ograničavalo samo na njezine središnje razine nego je našlo odraza i na lokalnom planu”.<sup>1</sup> Na tom se tragu jednim od najznačajnijih trendova u današnjim

\* Dr. sc. Tereza Rogić Lugarić, viša asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

\*\* Dr. Aleksandra Maksimovska Veljanovski, docentica Pravnog fakulteta Justinijan Prvi u Skopju, Univerzitet Sv. Kirila i Metodija, Krste Petkov Misirkov b.b. Skopje, Makedonija

<sup>1</sup> Šimović, J. u: Jelčić, B.; Lončarić Horvat, O.; Šimović, J.; Arbutina, H.; Mijatović, N., *Hrvatski fiskalni sustav*, Narodne novine, Zagreb, 2004. str. 308.

lokalnim financijama označuje fiskalna decentralizacija<sup>2</sup>; proces prerazdiobe financijskih ovlasti, rashodnih i prihodnih, u korist nižih razina vlasti; proces koji podrazumijeva prijenos financijske odgovornosti sa središnje na lokalne razine “prisiljavajući” lokalne jedinice da pružaju i financiraju sve veći broj javnih usluga.<sup>3</sup> U svakom slučaju, posrijedi je proces koji je utjecao na povećanje udjela lokalnih rashoda u ukupnim javnim rashodima, čimbenika koji se uobičajeno uzimlje najboljim pokazateljem značenja nižih razina vlasti. Međutim, spuštanje “odgovornosti” za javne rashode bez istodobnog “spuštanja” dostatnih izvora prihoda uvelike ograničava sposobnost i autonomiju lokalnih jedinica u pružanju javnih usluga. To, s druge strane, nalaže posvećivanje posebne pozornosti izboru i izvorima financiranja lokalnih javnih usluga.

Valja spomenuti kako je proces fiskalne decentralizacije iznimno aktualan i u Hrvatskoj i u Makedoniji.

U Republici Hrvatskoj decentralizacija je počela u srpnju 2001. godine normativnim<sup>4</sup> promjenama u sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave te pojedinim javnim uslugama čije se upravljanje i financiranje (dijelom) prenosi na niže razine: u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi, vatrogastvu. Prvotno je decentralizacija bila osmišljena u dvije faze. U prvoj fazi, koja je počela u srpnju 2001. godine, zamišljeno je širenje ovlasti gradova<sup>5</sup> i županija, dok je cilj druge faze bio “omogućiti veću intervenciju lokalnih vlasti u distribuciji sredstava za decentralizirane funkcije uz jasnu odgovornost za osiguranje ne samo standardne razine, već i racionalnosti i učinkovitosti u obavljanju funkcija i zadaća”<sup>6</sup>. U toj, drugoj fazi decentralizacije lokalna sredstva trebala bi se više usmjeriti na investicijske projekte. Ipak, promatrajući spomenuti proces u Hrvatskoj, moguće je prije govoriti o svojevrsnom “zastoju” (dalje) decentralizacije. Tako se započinjanje druge faze spominje, primjerice, i u Okvirnom

<sup>2</sup> Napose u zemljama Europske unije, ali i u drugim zemljama. Ingram i Hong (vidjeti u: *Guide to Municipal Finance*, UN HABITAT, 2009.) ističu kako je do kraja osamdesetih više od 75 zemalja razvilo “politiku decentralizacije”, držeći je boljim i učinkovitijim načinom obavljanja javnih usluga.

<sup>3</sup> U tom ozračju lokalne jedinice postaju nositelji mnogih javnih funkcija, u njihovu je djelokrugu niz javnih usluga, posebice treba istaknuti prijevoz, komunalne usluge, stanovanje, primarna zdravstvena zaštita, rekreacija, kultura, obrazovanje, socijalna zaštita.

<sup>4</sup> Vidjeti više u Rogić Lugarić, T., *Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i granice decentralizacije*, magistarski znanstveni rad, Pravni fakultet, Zagreb, 2005.

<sup>5</sup> Kriteriji odabira su broj stanovnika i ostvareni prihodi od poreza na dohodak.

<sup>6</sup> Vidjeti Lukeš Petrović u: Rogić Lugarić, *op. cit.* u bilj. 6.

programu decentralizacije Vlade Republike Hrvatske (za razdoblje 2004. – 2007.). Glavni ciljevi tog Programa su “(...) dalja decentralizacija na način da se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave povjeri znatno širi krug poslova uz nužno osiguranje višeg stupnja samostalnosti (...)”.

Implementacija modela asimetrične fiskalne decentralizacije u dotadašnju jednostupanjsku političko-teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave uvelike je doprinijela “jedinstvenosti” sustava lokalnih financija Republike Makedonije. Nova zakonska regulativa donesena je u razdoblju 2002. – 2004. godine. Pod pritiskom Ohridskog ugovora<sup>7</sup> lokalna samouprava je teritorijalno “prekrojena”, od 123 na 85 novih općina koje imaju jednaka financijska prava, ovlasti i djelokrug, promatrano s pravnog, administrativnog i financijskog stajališta.

Radi rješavanja problema naslijeđenih različitih kapaciteta ekonomske, financijske i administrativne prirode u raznim općinama, središnja je vlast postupno prenosila financijska prava. *De facto*, prihvaćanje tog asimetričnog modela decentralizacije u Makedoniji odvijalo se u fazama, sukladno pravnim i financijskim čimbenicima propisanim Zakonom.<sup>8</sup> Počevši od 2005. godine, sve su općine u nultoj fazi decentralizacije imale ograničene zakonske financijske mogućnosti i ovlasti. Tijekom sljedeće dvije godine središnja je vlast ocjenjivala svaku općinu (prema financijskim rezultatima i administrativnim kapacitetima) i odlučivala o njezinu “unapređenju” u iduću fazu decentralizacije.<sup>9</sup> Na tom se tragu sustav lokalnih financija temelji na dokazanom financijskom uspjehu općine i njezinu pomaku iz nulte u prvu, odnosno drugu fazu; pritom je druga faza zadnji stupanj fiskalne decentralizacije u kojoj općine imaju pravo na sve financijske ovlasti, predviđene Zakonom o financiranju općina.<sup>10</sup> Rezultat opisanog modela prijenosa ovlasti (u državi s unitarnim uređenjem i sa Zakonom o lokalnoj samoupravi koji jamči jednaka prava svim općinama u svakom trenutku<sup>11</sup>) jest istodobno postojanje općina koje obilježava različit stupanj lokalne financijske autonomije.

<sup>7</sup> Okvirni ugovor koji je označio kraj ratnog konflikta 2001. godine i čiji je ishod bio proširenje lokalnih nadležnosti.

<sup>8</sup> Članci 44. – 47., Zakon o financiranju općina, Službeno glasilo Republike Makedonije, br. 64/2004.

<sup>9</sup> U kojoj su financijska i administrativna prava i ovlasti veća; transferi iz središnjeg proračuna izdašniji.

<sup>10</sup> Općine u drugoj fazi, za razliku od prve, dobivaju blok-dotacije namijenjene financiranju obrazovanja, kulture i socijalne skrbi; također, mogu se zaduživati na tržištu kapitala itd.

<sup>11</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeno glasilo Republike Makedonije, br. 05/2002.

U kontekstu izloženih odjeljaka oblikovan je cilj ovog rada: istražiti teorijske i praktične aspekte samooporezivanja te pružiti poredbeni prikaz lokalnih fiskalnih sustava obiju država s obzirom na (moguće) mjesto i ulogu spomenutog instrumenta financiranja. Rad se sastoji od pet dijelova. Nakon uvodnog izlaganja, drugo se poglavlje odnosi na osnovna obilježja financiranja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj i Makedoniji. Treće poglavlje posvećeno je teorijskim postavkama samooporezivanja kao instrumenta financiranja javnih dobara; pojmu i osnovnim obilježjima. U četvrtom poglavlju analizirana je primjena samooporezivanja u objema promatranim zemljama. Završi dio rada sadržava zaključna razmatranja.

## 2. OSNOVNA OBILJEŽJA FINANCIRANJA LOKALNIH JEDINICA U REPUBLICI HRVATSKOJ I MAKEDONIJI

### 2.1. Republika Hrvatska

Osnovni normativni predložak financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj čine sljedeći propisi:

1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi<sup>12</sup>
2. Ustav Republike Hrvatske
3. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
4. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
5. Zakon o proračunu.

S obzirom na to da detaljnija analiza spomenutih propisa izlazi iz okvira ovog rada, u nastavku slijedi osvrt samo na najvažnije odredbe.

U financijskom ozračju ponajprije treba spomenuti čl. 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi posvećen okvirnim načelima i institutima na kojima bi trebali počivati sustavi financiranja lokalnih jedinica u zemljama potpisnicama

<sup>12</sup> Europska povelja međunarodni je ugovor Vijeća Europe čiji je osnovni cilj povezati zemlje članice kako bi se očuvali i unaprijedili ideali i načela koji pripadaju njihovoj zajedničkoj baštini, pri čemu se smatra da su lokalne jedinice jedan od temelja svakog demokratskog sustava, u upravnom, političkom i financijskom smislu. Republika Hrvatska članicom je Vijeća od 1996. godine, a Povelju je ratificirala 1997. godine Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 14/1997). Potrebno je ipak napomenuti kako potonjem Zakonu prethodi i Zaključak Sabora Republike Hrvatske o prihvatanju i poštovanju načela i instituta Europske povelje iz 1992. godine. Stoga je pojedine odredbe Povelje moguće označiti svojevrsnom "konstantom" u normativnom okviru lokalnih jedinica Republike Hrvatske.

Povelje. Uspoređujući zakonodavni okvir financiranja lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj i spomenute postulate, dopušten je zaključak o načelnoj usklađenosti hrvatskog zakonodavstva sa standardima i zahtjevima europske Povelje. Ipak, potonja tvrdnja ne znači da na nekim područjima nisu moguća, pa i potrebna, dalja poboljšanja. U tom je kontekstu zacijelo moguće promatrati i izmjene i dopune Zakona o potvrđivanju Europske povelje iz 2008. godine, kojim se proširuje popis odredaba kojima se Hrvatska smatra vezanom, i to upravo odredaba spomenutog članka 9.<sup>13</sup>

Također, ovdje vrijedi spomenuti i čl. 138. Ustava Republike Hrvatske, odnosno načela razmjernosti i solidarnosti na kojima je zasnovan. Idući tim tragom, lokalne i područne (regionalne) jedinice imaju pravo na vlastite prihode, kojima slobodno raspolažu, te koji moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom. Sukladno načelu solidarnosti, dužnost je države pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave.

Izložena ustavna načela dodatno su naglašena i pojedinačnim relevantnim zakonima. Tako, sukladno Zakonu o financiranju<sup>14</sup>, lokalne i područne (regionalne) jedinice stežu prihode iz vlastitih izvora, zajedničkih poreza te dotacija iz državnog i županijskog proračuna. Vlastiti izvori jesu prihodi od vlastite imovine<sup>15</sup>, županijski, općinski, odnosno gradski porezi, upravne i boravišne pristojbe, komunalne naknade, doprinosi, novčane kazne te ostali prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

Slijedimo li pak proračunsku klasifikaciju, prethodno izložene prihode moguće je raspodijeliti u tri osnovne skupine; tekuće, kapitalne<sup>16</sup> i prihode od zaduživanja. U okviru tekućih prihoda moguće je pak razlikovati porezne prihode, neporezne prihode te prihode od pomoći, odnosno dotacija viših razina vlasti.

Promatramo li proračunske podatke o prihodnoj strukturi za proteklo razdoblje<sup>17</sup>, vidljivo je kako najveći udio, u pravilu 90 %, imaju tekući proračunski

<sup>13</sup> Naime, prvotno je Hrvatska ratificirala prve tri točke stavka 9., aktualnim Zakonom smatra se vezanom svim točkama (njih osam) tog članka.

<sup>14</sup> Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čl. 4.

<sup>15</sup> Prihodi od stvari u vlasništvu jedinica i imovinskih prava; prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu jedinica, odnosno u kojima imaju udio ili dionice; prihodi od naknada za koncesije koje daju predstavnička tijela.

<sup>16</sup> Kapitalni prihodi jesu prihodi od prodaje imovine; primjerice zemljišta, prava, stambenih i poslovnih objekata u vlasništvu lokalnih i regionalnih jedinica.

<sup>17</sup> Riječ je o razdoblju od 2004. godine do 2007.; vidjeti više u: Šimović, J.; Čulo, I.; Rogić Lugarić, T., *Financijski kapacitet lokalnih jedinica kao kriterij organizacije lokalne*

prihodi. Kapitalni prihodi, premda bilježe porast posebice posljednjih godina, čine 5 % ukupnih prihoda, a srodan udio imaju i primitci od zaduživanja (približno 4 %). U skupini tekućih prihoda najizdašniji prihodi jesu porezni i neporezni prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima te prihodi od upravljanja imovinom<sup>18</sup>.

Porezne prihode čine prihodi vlastitih<sup>19</sup> i zajedničkih poreza<sup>20</sup>; no potonja je skupina nesporno izdašnija. Vlastiti porezni prihodi, s iznimkom prireza<sup>21</sup>, ne premašuju 5 % ukupnih prihoda.

Pomoći viših razina vlasti u prijašnjim su godinama tek treći po važnosti izvor prihoda; približno je njihov skupni udio, s tendencijom porasta, između 6 % i 8 %, premda su primjetne velike razlike promatraju li se po pojedinim vrstama lokalnih jedinica. Tako je udio pomoći<sup>22</sup> u općinskim proračunima gotovo 21 %, županijskim 10 %, dok je u gradovima samo 5 %, odnosno 0,3 % u proračunu Grada Zagreba.

Premda prvotna ocjena upućuje na visok udio vlastitih prihoda lokalnih i regionalnih jedinica, a time, posredno, i na veću financijsku autonomiju, podrobniji uvidi ipak upućuju na nešto drukčije zaključke. U prilog tomu valja istaknuti već i polaznu ograničenost normativnog modela porezne autonomije;

---

*samouprave*, Zbornik radova: Okrugli stol Hrvatske Akademije znanosti i umjetnosti: Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava; 23. i 24. ožujka 2010.; Šimović, J.; Arbutina, H.; Mijatović, N.; Rogić Lugarić, T.; Cindori, S., *Hrvatski fiskalni sustav*, Narodne novine, 2010.

<sup>18</sup> Glavninu čine prihodi od davanja u zakup i najam poslovnih i stambenih prostora u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

<sup>19</sup> Sukladno Zakonu o financiranju, županijski porezi jesu: porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre. Općine i gradovi mogu uvesti sljedeće poreze: prirez, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na korištenje javnih površina i porez na tvrtku ili naziv.

<sup>20</sup> Zajednički porezi jesu porezi čiji se prihodi dijele, sukladno zakonskom predlošku, između središnje države, županija, općina i gradova. Snagom Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave status zajedničkih poreza imaju porez na dohodak i porez na promet nekretnina. Do 2007. godine zajednički porez bio je i porez na dobit; od 2007. taj porez gubi status zajedničkog poreza i postaje porezni prihod središnjeg proračuna.

<sup>21</sup> S obzirom na specifičnu tehniku ubiranja – osnovica prireza jest porezna obveza poreza na dohodak – zajedno s prihodima poreza na dohodak iskazuju se i prihodi od prireza, u lokalnim je proračunima primjetna rjeđa praksa posebnog iskazivanja prihoda od prireza.

<sup>22</sup> Podatci Ministarstva financija RH za godinu 2007. ([www.mfin.hr](http://www.mfin.hr)); izračun autorica.

oslanjanje na prihode zajedničkih poreza; nužnost namjenske uporabe većine neporeznih prihoda; spomenuti rast kapitalnih prihoda i prihoda od pomoći koji su pak osnova zaključka o sve većem oslanjanju lokalnih jedinica na prihode izvan tekućih izvora.

## 2.2. Republika Makedonija

S normativnog aspekta fiskalna decentralizacija i financiranje općina u Republici Makedoniji zaokruženi su sljedećim pravnim okvirom:

1. Ustav Republike Makedonije (zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu)<sup>23</sup>
2. Zakon o lokalnoj samoupravi<sup>24</sup>
3. Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave<sup>25</sup>.

Nakon donošenja Zakona o financiranju lokalnih jedinica u idućih nekoliko godina doneseno je (i promijenjeno) oko 80 propisa vezanih uz lokalno financiranje i implementaciju fiskalne decentralizacije.<sup>26</sup> U pogledu financijskih prava i ovlasti u Zakonu o financiranju jedinica lokalne samouprave u velikoj su mjeri prihvaćeni i ugrađeni članci 8. i 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.<sup>27</sup> Općine tako samostalno i pojedinačno utvrđuju visinu porezne stope za poreze na imovinu (u prethodno utvrđenom zakonskom okviru), utvrđuju visinu mnoštva pristojbi<sup>28</sup>, odnosno korisničkih naknada<sup>29</sup>, samostalno kreiraju, donose i izvršavaju proračun, uvode samooporezivanje, mogu se zaduživati na tržištu kapitala itd.

Makedonske općine, osim tradicionalnih lokalnih prihoda koji su se primjenjivali i prije uvođenja novog lokalnog financijskog sustava (porezi na imovinu i komunalne pristojbe), u posljednjih pet godina koriste široku lepezu raznovrsnih prihoda. Moguće ih je klasificirati u tri osnovne skupine:

---

<sup>23</sup> Ustav Republike Makedonije donesen je 17. studenoga 1991. godine, a pravo na lokalnu samoupravu ustanovljeno je kao temeljna vrijednost.

<sup>24</sup> Službeno glasilo Republike Makedonije, br. 5/2002.

<sup>25</sup> Službeno glasilo Republike Makedonije, br. 64/2004.

<sup>26</sup> Svi propisi mogu se naći na stranici Udruženja jedinica lokalne samouprave Republike Makedonije ([www.zels.org.mk](http://www.zels.org.mk)).

<sup>27</sup> Republika Makedonija ratificirala je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi 1997. godine.

<sup>28</sup> Primjerice komunalne pristojbe, boravišna pristojba, turistička pristojba.

<sup>29</sup> Primjerice naknada za građevinsko zemljište – jedna od najizdašnijih prihodnih skupina.



A) vlastiti prihodi; B) dotacije (iz državnog proračuna i iz proračuna središnjih fondova (fiskalni transferi) i C) donacije.

**A) Vlastiti prihodi** koje općina samostalno prikuplja i kojima potpuno autonomno raspolaže su:

- **lokalni porezi** (porez na imovinu, porez na nasljedstva i darove, porez na promet nekretnina i prava)
- **lokalne pristojbe** (komunalne i administrativne)
- **lokalne naknade** (naknade za uređenje građevinskog zemljišta, naknade za prostorne i urbanističke planove itd.)
- **prihodi od samooporezivanja**
- **prihodi od vlasništva** (zakupnine, prihodi od kamata, prodaja imovine itd.)
- **prihodi od novčanih kazni**
- **prihodi poreza na dohodak** (svaka općina dobiva iz središnjeg proračuna 3 % prikupljenog poreza na dohodak fizičkih osoba koje žive u toj općini; na tom se tragu ovaj porez drži vrstom zajedničkog poreza dviju vlasti).<sup>30</sup>

Vlastiti prihodi općina čine jednu polovicu ukupnih općinskih prihoda, drugu pak polovicu prihoda općine dobivaju putem fiskalnih transfera iz središnjeg proračuna i izvanproračunskih fondova. Najvažniji prihodi u okviru potonje skupine jesu:

#### **B) Dotacije**

- **dotacija iz poreza na dodanu vrijednost** (3 % iz ukupno naplaćenog PDV-a u državi u prošloj fiskalnoj godini raspoređuje se na općine sukladno zakonskim matematičkim formulama i kriterijima prema području i stanovništvu općine)
- **namjenske dotacije** za obrazovanje, kulturu, socijalnu skrb i protupožarnu zaštitu (sadržavaju sredstva za održavanje objekata iz ovih područja)
- **blok-dotacije** za obrazovanje, kulturu i socijalnu skrb (dobivaju općine koje su prešle u drugu fazu decentralizacije, umjesto namjenske dotacije, a uključuju sredstva za održavanje i plaće zaposlenih u ovim područjima)
- **kapitalne dotacije** (namijenjene financiranju kapitalnih projekata)
- **dotacije za prenesene ovlasti.**

Općine uživaju u najvišem stupnju lokalne proračunske autonomije, a proračunskim sredstvima upravljaju potpuno samostalno raspodjeljujući ih na sljedeće **lokalne rashode**:

---

<sup>30</sup> Središnja vlast prikuplja spomenuti porez, čija je stopa 10 %.



- **tekuće rashode** (plaće, najamnine, rashode za robe i usluge, tekuće transfere i kamate plaćanja)

- **kapitalne rashode**

- **otplate glavnica za općinske zajmove i dugove.**

Ipak, još je primjetno “pokroviteljsko ponašanje” središnje vlasti posebice u financijskom području. Tako, osim praćenja procesa decentralizacije, središnja vlast još uvelike ima ulogu pomaganja, poticanja i nadzora<sup>31</sup> cjelokupnog sustava lokalnog financiranja. Posebna Komisija za rješavanje lokalne financijske nestabilnosti (osnovalo ju je Ministarstvo financija) ima ovlast sustavnog praćenja stanja u općinama te poduzimanja potrebnih financijskih mjera.

### 3. SAMOOPOREZIVANJE – POJAM I TEMELJNA OBILJEŽJA

#### 3. 1. Pojam samooporezivanja

Samooporezivanje jest takav način financiranja javnih dobara koji obilježava spremnost građana za dobrovoljnim izdvajanjem određenih sredstava. Naime, “(U) slučaju da i pored interesa stanovnika nekog sela, naselja, gradske četvrti, stambenog bloka i sl., odnosno općine ili grada, nije bilo moguće u proračunu osigurati sredstva kojima bi se, primjerice, izgradilo dječje igralište, uredio nogostup ili parkiralište, osvijetlila ulica, osigurali vezovi za barke, izgradila mjesna čitaonica, proširio i obnovio stari most, uredio pristup groblju i sl., zainteresirani građani mogu biti pripremni i voljni za zadovoljavanje tih potreba dobrovoljno izdvojiti potrebna sredstva”.<sup>32</sup>

Jedan od poznatijih oblika samooporezivanja jest mjesni samodoprinos pod kojim je pojmom poznat u teoriji i praksi i u Hrvatskoj i u Makedoniji; “oblik samooporezivanja građana na užem lokalnom području radi financiranja određenih lokalnih javnih potreba, od neposrednog i svakodnevnog interesa građana”.<sup>33</sup> B. Jelčić<sup>34</sup> tvrdi kako je samooporezivanjem moguće označiti i situaciju kada je normativno utvrđeno da je za uvođenje određenog poreza mo-

<sup>31</sup> Unutrašnju reviziju obavlja revizor – zaposlen u općini – koji je odgovoran općinskim tijelima, a vanjsku reviziju provodi Državni zavod za reviziju (nadzire sva sredstava koje potječu iz fiskalnih transfera državnog proračuna).

<sup>32</sup> Jelčić, B.; Lončarić Horvat, O.; Šimović, J.; Arbutina, H.; Mijatović, N., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, 2008., Zagreb, str. 561.

<sup>33</sup> Rogić Lugarić, *op. cit.* u bilj. 6, str. 145.

<sup>34</sup> Jelčić *et al.*, *op. cit.* u bilj. 34, str. 564.

guće ili potrebno izjašnjavanje građana putem referenduma, navodeći primjer Švicarske koja je uvela porez na dodanu vrijednost 1993. godine, nakon što su se njezini građani pozitivno izjasnili na četvrtom referendumu.<sup>35</sup> U istom bi se ozračju mogla promatrati praksa “pristanka” građana na zaduživanje; primjerice u Sjedinjenim Američkim Državama u većem je broju saveznih država, prije izdavanja tzv. *opće obvezujućih obveznica*, potreban referendum kako bi se osiguralo odobravanje birača za novo zaduživanje.<sup>36</sup> Naime, riječi je o vrsti obveznica za čije vraćanje duga jamči lokalna ili regionalna jedinica koja ih izdaje; jamstvo potencijalnim ulagačima su (svi) prihodi određene jedinice. Na tom tragu, ako lokalna ili regionalna jedinica izda *opće obvezujuću obveznicu* mora biti spremna i na podizanje poreza ili/i na smanjenje rashoda i razine javnih usluga kako bi mogla vratiti dug. Nasuprot opće obvezujućim obveznicama jesu tzv. *prihodne obveznice* kojima su jamstvo najčešće prihodi od (budućih) usluga objekta koji se financira obveznicama. U tom je kontekstu zacijelo i razumljivije zašto se postupak izdavanja *prihodnih obveznica* drži (politički) jednostavnijim; jedan od argumenata u prilog toj tezi jest to što za njihovo izdavanje nije potrebno “odobrenje” birača, dok je to kod izdavanja opće obvezujućih obveznica potrebno u gotovo svakoj fazi postupka.

Također, samooporezivanje kao način financiranja javnih dobara valja razgraničiti od uporabe pojma samooporezivanja kojim se često označuje plaćanje predumova tijekom godine u sustavu poreza na dohodak, odnosno kada porezni obveznici sami, na temelju propisa, utvrđuju poreznu obvezu i uplaćuju porez u državni proračun.<sup>37</sup> Za potonju situaciju nije moguće rabiti spomenuti pojam.

<sup>35</sup> Na tri referenduma – 1977., 1978. i 1991. godine – građani nisu usvojili zahtjev za uvođenjem PDV-a.

<sup>36</sup> Izdavanje obveznica raširena je praksa zaduživanja saveznih i lokalnih jedinica u SAD-u, a moguće ih je definirati kao dužničke vrijednosnice kojima lokalna vlast pozajmljuje novac i obećava kupcu obveznice (institucionalnim ulagačima ili individualnim ulagačima – fizičkim osobama) da će vratiti posuđenu glavicu s pripadajućim kamatama; njihova namjena je prikupljanje financijskih sredstava za izgradnju lokalne infrastrukture kao što su škole, bolnice, ceste, kanalizacija, ali i financiranje drugih projekata koji imaju karakter javnih dobara.

<sup>37</sup> Tako primjerice OPZ (Narodne novine, br. 147/2008) poznaje institut obračunske prijave – porezne prijave u kojoj porezni obveznik, sukladno zakonu, sam obračunava porez.

### 3.1. Osnovna obilježja samooporezivanja

Sustav uvođenja samooporezivanja zahtijeva detaljnu analizu nekoliko ključnih odrednica ili, drukčije rečeno, nužno je “utvrditi zakonom ili drugim propisima rješenja koja omogućavaju i osiguravaju oživotvorenje tog koncepta”.<sup>38</sup> Potonju tvrdnju, odnosno važnost normativnog predloška samooporezivanja potkrepljuju i praktična iskustva primjene tog financijskog instrumenta u Makedoniji, o čemu će više biti riječi *infra* u tekstu. No, tim tragom, dakle jasnim normativnim pravilima, građani bi imali određenu pravnu sigurnost i moguće je više građanskih inicijativa za uvođenje samooporezivanja. Jasno da je ovdje teško analizirati sve elemente, stoga će se u nastavku nastojati osvrnuti samo na najvažnije.

Među ključnim se pitanjima tako pojavljuje pitanje inicijative za uvođenje samooporezivanja. Prema Arbutini<sup>39</sup> inicijativu bi trebali imati “budući eventualni obveznici i to veći broj njih ili predstavničko tijelo lokalne jedinice za koju se ili njezin dio obveza uvodi”; zatim to mogu biti civilne udruge ili građani, primjerice, pismenom inicijativom ili na sastancima mjesnih odbora, odnosno u nekom od oblika sudioničkog proračuna kao što je to praksa u Republici Makedoniji. Arbutina<sup>40</sup> (a sličan stav zastupa i Jelčić<sup>41</sup>) također drži važnim kako bi samooporezivanje moglo biti uvedeno “tek ako se za prijedlog izjasni kvalificirana većina budućih obveznika (njih 80%) pri čemu bi se o uvođenju mogle odlučivati samo osobe koje će biti obuhvaćene eventualno uvedenom budućom obvezom (...) maksimalno bi se trebalo poštivati načelo dobrovoljnosti”. Također, ono što je moguće izvesti iz dosadašnjih praktičnih iskustava i teorijskih “preporuka” jest ograničenost ovakvog predloška financiranja; prostorna, vremenska i namjenska. Naime, samooporezivanje je nužno shvatiti kao “lokalni namjenski prihod na razini najnižih teritorijalnih jedinica”<sup>42</sup>; a prostornu ograničenost sugerira na svojevrsan način i ustaljena sveza riječi: *mjesni samodoprinos*. Stoga i novija razmatranja uporabe ovog izvora prihoda idu tim tragom; tako se samooporezivanje vidi kao mogući izvor prihoda mje-

<sup>38</sup> Jelčić *et al.*, *op. cit.* u bilj. 34, str. 562.

<sup>39</sup> Arbutina, H., *Povijesni razvoj, priroda i funkcije samodoprinosi kao instrumenta u sistemu društvenih prihoda*, magistarski znanstveni rad, Pravni fakultet, Zagreb, 1990.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Jelčić, B., *Osnovni principi uvođenja i plaćanja samodoprinosi*, Naša zakonitost, 11–12, Zagreb, 1987., str. 1257 – 1283.

<sup>42</sup> Arbutina, *op. cit.* u bilj. 41.

sne samouprave velikih gradova (gradskih četvrti i mjesnih odbora)<sup>43</sup> ili pak općina. Primjeri drukčije uporabe samooporezivanja, kao izvora prihoda viših razina, dosad su se pokazali “odudaranjem od sadržaja i pojma (...) pa time i uloge odnosno svrhe njegova uvođenja i ubiranja kao i razloga i motiva koji rukovode građane pri odluci (...)”.<sup>44</sup> Ovdje možda nije nekorisno podsjetiti i na trend decentralizacije uz koji se veže neposrednost; blizina građana i lokalnih vlasti. Ili drukčije rečeno, lokalne su vlasti dio vlasti najbliži stanovništvu; u njihovu djelokrugu je i briga o kvaliteti života. U ozračju intenziviranja međusobne komunikacije samodoprinos se pokazuje instrumentom s nezanemarivim psihološkim učinkom: građani sami pristaju (barem većina) na izdavanje dijela svojega novca za potrebe za koje su, po pravilu, izravno zainteresirani, a koje lokalne vlasti jednostavno mogu brže i bolje institucionalno identificirati.

Na tragu prijašnjih ulomaka ne mala teorijska pozornost posvećena je i vremenskoj ograničenosti samooporezivanja. Nekoliko je razloga koji mogu utjecati na trajanje samooporezivanja: vrsta ulaganja, potreban iznos, pripremljenost projekta; ekonomska snaga obveznika; prilike u gospodarskom i financijskom okružju. Naime, kao što je već i prethodno upozoreno, samooporezivanje je destiniran prihod, dakle on je već unaprijed namjenski ograničen, njime se financira točno određeno javno dobro (čiji bi troškovi trebali biti unaprijed poznati) od svakodnevnog interesa za građane i nesporna je njihova zainteresiranost i spremnost na izdvajanje dijela dohotka. No, upravo je zainteresiranost građana i jedan od osjetljivijih elemenata s obzirom na to da tijekom vremena u kojem će građani financirati javno dobro i izdvajati dio svoje ekonomske snage može uvelike utjecati na pad prvotnog “zanosa”, često i zbog nesigurnosti i bojazni od budućih prilika u javnofinancijskom okružju, što možda posebice vrijedi za današnje vrijeme. Pripremljenost kapitalnih ulaganja i učinkovitost lokalnih vlasti u tom dijelu, drukčije rečeno, cjelokupni sustav proračunskog planiranja također uvelike može utjecati na trajanje projekta i razdoblje samooporezivanja. Stoga i ne iznenađuje određen broj teoretičara koji zagovaraju ograničavanje razdoblja samooporezivanja. Pritom treba istaknuti postojanje i drukčijih mišljenja, a optimalnim se rokom najčešće navode tri godine, nakon toga “samooporezivanje dobiva karakter lokalnog, namjenskog poreza”.<sup>45</sup> Premda je u prilog potonjim tvrdnjama teško naći objektivan kriterij, ovdje je

<sup>43</sup> Vidi skupina autora, *Projekt: Decentralizacija javne uprave*, Hrvatski pravni centar, 2001.

<sup>44</sup> Jelčić, *op. cit.* u bilj. 43, str. 1257 – 1283.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

nesporno najvažnije podsjetiti na polazno razumijevanje ovog prihoda; vidjeli smo, riječ je o i prostorno i namjenski ograničenom prihodu, njime se dosad uglavnom financirala izgradnja manjih objekata (za koja su potrebna manja sredstva) što ide u prilog i vremenskoj ograničenosti; i stoga ga je možda najispravnije shvatiti “dopunskim sredstvom financiranja određenih zajedničkih potreba” na lokalnim razinama.

No, sigurno jedan od najvažnijih polaznih elemenata samooporezivanja jest sustav nadzora nad cjelokupnim projektom. Ponajprije “u posljednjih par desetljeća niz proračunskih i upravljačkih reformi (...) usredotočilo se na tehničku racionalnost proračunskog sustava (...) veći broj reformatora drži kako bi se vlade trebale više ponašati kao poduzetnici i djelovati s većom ekonomskom i tehničkom racionalnošću.”<sup>46</sup> Na tom se tragu i ističe “(R)astući naglasak na odgovornosti vlada za što troše i kako upravljaju svojim financijama.”<sup>47</sup> U tom smislu, s obzirom na to da je u srži samooporezivanja svojevrsna “mobilizacija” građana, taj bi instrument nužno trebao osigurati i povratni mehanizam preko kojeg će obveznici sustavno pratiti trošenje sredstava. Stoga se njihovo sudjelovanje u nadzoru nameće jednim od najznačajnijih pitanja, a to proizlazi iz iskustva dosadašnje primjene samooporezivanja. U tom kontekstu i Arbutina navodi “neophodnost preciznijeg reguliranja instituta nadzora (...) (Z)akonom bi trebalo jasnije odrediti ovlaštenja obveznika u kontroli akcije o čijem su financiranju oni sami odlučivali. Nadzor građana trebalo bi ustanoviti kao trajan s mogućnošću efikasnih intervencija u slučaju uočenih nepravilnosti (...)”.<sup>48</sup> Upravo se taj element ističe posebice spornim u makedonskoj praksi uporabe samooporezivanja. Naime, u Republici Makedoniji samooporezivanje jest zakonski regulirano (vidjeti više *infra*); tako zakonodavac navodi formalno-pravne elemente koje trebaju biti sadržani u Odluci Savjeta za samooporezivanje, ali bez detaljnijih odredaba za jedno od najvažnijih pitanja koje se pritom nametnulo: nadzora građana nad provođenjem samooporezivanja, odnosno rashodni nadzorni menadžment samodoprinosu. Formiranje upravnog tijela, nadzornih odbora ili drugih oblika nadzora u koje su uključeni građani obveznici samooporezivanja pokazalo se kao pravna praznina u Zakonu, a time i jedan od najvažnijih pravaca poboljšanja aktualne makedonske regulative.

<sup>46</sup> Frank, A. H., *Public Financial Management*, Taylor and Francis Group, Boca Raton, London, New York, 2006., str. 547.

<sup>47</sup> Lee, D. R.; Johnson W. R.; Joyce, G. P., *Public Budgeting System*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, Massachusetts, Boston, Toronto, London, Singapore, 2003., str. 13.

<sup>48</sup> Arbutina, *op. cit.* u bilj. 41, str. 146.

Nije posve netočno zaključiti kako bi u novije vrijeme određene okolnosti mogle pogodovati većoj uporabi neposredno izloženog načina financiranja javnih dobara<sup>49</sup>; ovdje vrijedi istaknuti trendove decentralizacije, urbanizacije te uključivanje građana u proračunski proces.

Decentralizacija je prethodno već spomenuta, posebice kao jedan od najznačajnijih trendova u posljednjih dvadesetak godina. S obzirom na to da sama definicija i cilj decentralizacije izlaze iz okvira ovog rada, ovdje samo držimo korisnim spomenuti kako se jednim od najvažnijih argumenata u prilog decentralizacije ističe (a.) "blizina" lokalnih vlasti građanima – lokalne razine vide se najneposrednijom razinom vlasti te, sukladno tomu, (b.) odgovornost lokalnih vlasti za razinu i kvalitetu javnih usluga koje pružaju i (c.) mogućnost prepoznavanja i prilagodbe lokalnog odlučivanja (i proračunskih troškova) stvarnim potrebama. Stoga i Jelčić zaključuje kako "sve veća decentralizacija funkcija države osigurava veći utjecaj građana (i) na utvrđivanje potreba koje su od neposrednog, svakodnevnog interesa lokalnog stanovnika kao i na njihovo zadovoljavanje (...) nije nerealno pretpostaviti da će se (...) proširenjem i jačanjem lokalne samouprave proširiti ideja da se neke potrebe na lokalnoj razini podmiruju sredstvima prikupljenim samooporezivanjem".<sup>50</sup>

Dvadeseto stoljeće često se nazivlje stoljećem urbanizacije; 2007. godine, prema ocjeni Ujedinjenih naroda, prvi put u povijesti u gradovima živi više stanovnika nego u "negradskim" područjima. Većinski udjeli gradskog stanovništva sasvim su nove društvene činjenice i podloga teze kako "povijesno promatrano, ljudska bića nemaju iskustvo življenja u svijetu u kojemu prevladava gradski/urbani način života".<sup>51</sup> Stoga se urbanizacija danas vidi kao "novi fenomen" koji utječe ne samo na opći okvir funkcioniranja lokalnih sustava, nego i na neke od njezinih temeljnih izazova.<sup>52</sup> Posebnu pozornost pritom izazivlje pojam "infrastrukturnog deficita" – ubrzan rast gradskog stanovništva zdru-

<sup>49</sup> Vidjeti i: Rogić Lugarić, *op. cit.* u bilj. 6; Jelčić *et al.*, *op. cit.* u bilj. 34.

<sup>50</sup> Jelčić *et al.*, *op. cit.* u bilj. 34, str. 562.

<sup>51</sup> Palen u: Vogel, K. R. (ed.), *Handbook of Research on Urban Politics and Policy in the United States*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, London, 1997., str. 33.

<sup>52</sup> Vidjeti, primjerice, Buck, N.; Gordon, I.; Harding A.; Turok, I. (eds.), *Changing cities*, Palgrave Macmillan, London, 2005.; Denters, B.; Rose, L. E., *Comparing Local Governance*, Palgrave Macmillan, London, 2005.; Freire, M.; Stren, R. (eds.), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, The World Bank Institute, Washington, D. C., 2001.; Giddens, A., *Sociologija*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2007.; *State of the World Cities 2008/09: Harmonious Cities*, UN Habitat, <http://esa.un.org>; Todaro, P. M.; Smith, C. S., *Economic Development*, Pearson/Addison Wesley, Boston, 2009.

žen s ograničenim sredstvima financiranja infrastrukture svojevrsni su dodatni pritisak na gradske vlasti i često već ionako supstandardne lokalne/gradske usluge. Stoga i ne iznenađuje sve veća teorijska i praktična posvećenost izvorima financiranja urbane infrastrukture.

Zacijelo nije netočna tvrdnja kako je jedan od glavnih razloga “pomaka” prema sve izrazitijem uključivanju građana u pojedine faze proračunskog ciklusa primjetno rastuće nepovjerenje građana prema vladinim institucijama, posebice u posljednja dva desetljeća, unatoč (neizravnim i izravnim) mogućnostima građanskog utjecaja na vladine politike.<sup>53</sup> Jedan od aspekta uključivanja građana u proračunski proces jest predložak tzv. **sudioničkog (participativnog) proračuna**, relativno novija financijska praksa, posebice na lokalnim razinama.<sup>54</sup> Spomenuti predložak najčešće se pojavljuje u fazi izrade i donošenja proračuna, odnosno usvajanja proračuna, a odnosi se na praksu uključivanja i sudjelovanja lokalnog stanovništva u procesu donošenja odluka s ciljem poboljšanja odgovornosti i transparentnosti u lokalnom proračunskom procesu. S financijskopravnog stajališta sudionički proračun može pridonijeti znatno pravednijoj raspodjeli resursa i ukupne financijske odgovornosti. U suvremenim lokalnim demokracijama sudionički proračun osigurava izvanredan način promoviranja primjene principa dobre općinske uprave, posebice načela transparentnosti. Krajnji korisnici sudioničkog proračuna jesu pritom lokalni stanovnici koji dobivaju mogućnost izravno sudjelovati i utjecati na raspored lokalnih financijskih sredstava, odnosno razinu pojedinih javnih usluga te prioritete u financiranju pojedinih infrastrukturnih projekata.

Između predloška sudioničkog proračuna i samooporezivanja, kao dva perspektivna modaliteta lokalne financijske demokracije, primjetna su svojevrsna zajednička obilježja.

Prvo obilježje jest usmjerenost na volju i potrebe građana koje, međutim, treba identificirati i procijeniti. Tako kod samooporezivanja imamo referendum (kao zakonski obvezno propisani oblik), dok sudionički proračun uključuje i jednostavnije forme izjašnjavanja (zborove građana, ankete, sastanke, forume, susrete načelnika/gradonačelnika sa stanovnicima). Cilj je ipak zajednički, za sve oblike neposrednog izjašnjavanja (kod obaju modaliteta), a to je jasno izražavanje volje za provođenje i financiranje određenog projekta od lokalne važnosti.

<sup>53</sup> Vidjeti više u Frank, *op. cit.* u bilj. 48, str. 547.

<sup>54</sup> Prvi grad koji je uveo sudionički proračun jest Porto Alegre u Brazilu 1989. godine. Nakon njega ta se praksa raširila i u niz drugih zemalja; primjerice u Njemačku, Francusku, Španjolsku i druge.



Drugo obilježje jest činjenica što sudionički proračun, za projekte koji će se financirati samooporezivanjem, ima konzultativnu ulogu. Drukčije rečeno, tijekom pripreme i izrade proračuna građani su konzultirani ponajprije s ciljem analize njihovih potreba i prioriteta. Na tom tragu i prihodi iz samooporezivanja mogu biti pravilnije predviđani i raspoređeni određenom vremenskom dinamikom u lokalnom proračunu. Primjerice, u Makedoniji rezultati jednog istraživanja, tijekom 2007. – 2009. godine, potvrđuju kako je oko 2/3 općina konzultiralo svoje građane u procesu definiranja lokalnih prioriteta.<sup>55</sup> Ukupno 36 % općina odgovorilo je kako građani nisu bili uključeni u pripremu i izradu nacрта proračuna. Ipak, i za samooporezivanje, i za sudionički proračun iznimno je važno da lokalna vlast bude sigurna kako sudjelovanje građana nije povezano s kakvom političkom organizacijom ili interesnim udruženjem.

Uključivanje građana i saslušavanje njihovih “briga” sastavni je dio procesa sudioničkog proračuna kao što je poštovanje prioriteta – dio samooporezivanja. Jasno da mobilizacija javnosti u obama slučajevima, a posebno kod samooporezivanja, može biti težak zadatak, ali lokalni dužnosnici moraju uložiti napor kako bi osigurali veći entuzijazam i povjerenje u procesu participacije lokalnog stanovništva. Ako javnost osjeća da se njezino mišljenje uzima u obzir, sigurno će spremnije sudjelovati. Zbog toga je, i kod sudioničkog proračuna i kod samooporezivanja, nužan mehanizam povratnih informacija. Nesporno je kako oblik zavisi od zajednice, identificiranih problema, potreba i političkih briga. No, nakon pristizanja pozitivnih rezultata sudjelovanja građani će uočiti dobiti i može se očekivati veće uključivanje u lokalne procese.

Osim izloženog modela, ovdje valja spomenuti i Inicijativu građana za procjenu učinaka (CIPA – Citizen Initiated Performance Assessment“).<sup>56</sup> U okviru tog modela lokalni dužnosnici angažiraju građane i izabrane dužnosnike kako bi zajednički oblikovali sustav mjerenja i pokazatelja uspješnosti; na taj način informacije o proračunskim rezultatima sadržavaju i gledište građana, što pak može pridonijeti većoj političkoj vjerodostojnosti lokalnih/gradskih vlasti u procesu lokalnog odlučivanja. Sam model počiva na polaznoj premisi kako građani nisu samo korisnici/potrošači (javnih usluga, op. a.) nego i vlasnici, su-proizvođači i osobe koje vrednuju vladu; “(U) demokratskom društvu građani

<sup>55</sup> Istraživanje je provedeno pod pokroviteljstvom Instituta otvoreno društvo – Makedonija; općine koje su provele konzultacije organizirale su ih u općinskoj zgradi ili u sjedištu mjesnih zajednica; neke su pak organizirale zborove, forume i slično.

<sup>56</sup> Devet gradova u saveznoj američkoj državi Iowi primjenjivalo je naznačeni model u razdoblju od 2002. do 2004. godine.

su više od korisnika/potrošača jer imaju i pravo i dužnost utjecati na vladino odlučivanje i mogu držati javne dužnosnike odgovornima za njihove proračunske odluke”.<sup>57</sup>

#### 4. NEKI ASPEKTI PRIMJENE SAMOOPOREZIVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ I REPUBLICI MAKEDONIJI

Samooporezivanje je predložak financiranja s dugom tradicijom i u Hrvatskoj i Makedoniji u obliku, kao što je već *supra* spomenuto, (mjesnog) **samodoprinos**a. Tako samodoprinos u Hrvatskoj u uporabi nalazimo od 1946. godine; uveden je tadašnjim Zakonom o porezima. Jelčić ističe kako se samodoprinosu može, na određeni način, “pripisati karakter autohtonog instrumenta prikupljanja prihoda za financiranje lokalnih rashoda”.<sup>58</sup> U novije vrijeme sve je više zagovornika ponovnog uvođenja samooporezivanja; tako se primjerice navodi duga i uspješna tradicija uporabe samooporezivanja u gradu Osijeku, kojim se financirala gradnja osnovnih škola, vrtića, kolektora i sl.<sup>59</sup>

Primjera uporabe samooporezivanja u Hrvatskoj ima i danas, premda on nije zakonski reguliran. Tako Ott i Bajo<sup>60</sup> navode kako “osim načelno utvrđene mogućnosti građana (...) nije utvrđen način na koji građani mogu sudjelovati u pružanju i financiranju javnih usluga (...) (I)pak među neporeznim prihodima nailazimo na prihode od (mjesnog) samodoprinos

a. Riječ je o samooporezivanju građana koje oni samoinicijativno uvode za financiranje objekata komunalne infrastrukture (vodovoda, lokalnih cesta). Međutim, samodoprinos nije zakonski reguliran premda ga lokalne jedinice uvode i njime se koriste na poticaj građana (...) ne postoji nikakva zakonska odredba o sudjelovanju građana u tim projektima. Ako postoji lokalne jedinice propisuju je svojim statutima”. Tako su, primjerice, sukladno gradskim odlukama, doprinosi građana navedeni izvorom prihoda mjesne samouprave u gradovima Splitu i Varaždinu.<sup>61</sup> U tom je kontekstu preporuka spomenutih autora “(O)sigurati aktivnije sudje-

<sup>57</sup> Frank, *op. cit.* u bilj. 48, str. 547.

<sup>58</sup> Jelčić, *op. cit.* u bilj. 43, str. 1257 – 1283.

<sup>59</sup> Mecanović, D. u: skupina autora, *Financiranje lokalne samouprave – Savjetovanje: Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske, Zbornik radova*, Osijek, 1998.

<sup>60</sup> Ott, K.; Bajo, A., *Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj*, Financijska teorija i praksa, 25, 3, Zagreb, 2001, str. 311 – 449.

<sup>61</sup> Vidjeti Rogić Lugarić, T., *Suvremene tendencije financiranja velikih hrvatskih gradova*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Zagreb, 2010.

lovanje građana u pružanju i financiranju javnih usluga. Zakonski regulirati samodoprinos.” Isti autori navode i kako postoje situacije kada na poticaj građana “lokalne jedinice sufinanciraju izgradnju pojedinih objekata; u nekim slučajevima 30% tih sredstava osiguravaju građani a 70% (...) iz lokalnih proračuna”. Zanimljivo, na srodan predložak nailazimo i u Makedoniji (vidjeti *infra*). Tvrdnju o uporabi samodoprinosu potkrepljuju i podatci Ministarstva financija<sup>62</sup>; prihodi od samooporezivanja, pod imenom mjesni samodoprinos, klasificirani su kao proračunski prihodi i to u skupinu prihoda od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima, odnosno, u neporezne prihode. Prikupljeni iznosi pak razlikuju se od godine do godine; tako 2002. godine njihov je ukupan iznos 19.813.213,00 kuna; od 2003. do 2008. kreću se između 11 i 13 milijuna kuna; najnižu pak razinu bilježe 2009. godine u kojoj iznose 8 milijuna kuna. Promatraju li se pak prihodi po pojedinim vrstama jedinica, samooporezivanje je prihod lokalnih jedinica pri čemu je većina prihoda ubrana na području općina; manjim dijelom u gradovima (1–2 milijuna kuna).

U okviru bivšeg federativnog sustava, na području Republike Makedonije *samooporezivanje* (pod nazivom *samodoprinos*) bilo je namijenjeno financiranju projekata komunalne infrastrukture. Od tada do danas samooporezivanje postoji kao financijski instrument karakterističan za ove prostore. Nije sporno kako se predloškom samooporezivanja može utjecati na aktivniju ulogu lokalnog stanovništva u financiranju različitih projekata lokalnog značenja. No, s druge strane, modalitet samooporezivanja treba *generirati povratni mehanizam preko kojeg će obveznici samooporezivanja pratiti postupak trošenja sredstava*. Na tom tragu mjesto samooporezivanja u lepezi lokalnih prihoda makedonskog sustava lokalnih financija smatra se važnim dvojako; kako s (i) političko-sociološkog, tako i (ii) financijskopravnog stajališta.

### ***(i) Političko-sociološko značenje samooporezivanja u Makedoniji***

Brojni stručnjaci, međunarodni i domaći, smatraju da je fiskalna decentralizacija implementirana političkim pritiskom međunarodne zajednice i Ohridskog ugovora, zbog čega je došlo do velikih dispariteta između makedonskih općina, a lokalno stanovništvo u nekim općinama nije osjećalo lokalnu vlast kao “svoju”. To može prouzročiti probleme političke i sociološke prirode, pa možda i financijske – ponajprije u obliku porezne evazije. Zbog toga samodoprinos – kao obveza o kojoj građani samostalno odlučuju i koju drže potreb-

---

<sup>62</sup> [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr).

nom i korisnom, predstavlja pozitivan znak poboljšanja procesa demokracije i uopće lokalnog financiranja.<sup>63</sup> Nije nekorisno ovdje istaknuti kako i Jelčić<sup>64</sup> drži da “spremnost na samooporezivanje isključuje negativne manifestacije oporezivanja – prije svega poreznu evaziju i to stoga što je 1) ono rezultat dobrovoljnog opredjeljenja, pristanka obveznika na plaćanje tog javnog davanja jer se time 2) zadovoljavaju neke njihove zajedničke potrebe od njihova naglašena interesa”. U svezi s pitanjem ubrzane fiskalne decentralizacije u Makedoniji i prenošenja prava i ovlasti u mnogim područjima (komunalnoj sferi, primarnom i sekundarnom obrazovanju, kulturi, socijalnoj skrbi, zaštiti okoliša, lokalnom ekonomskom razvoju, primarnoj zdravstvenoj skrbi itd.) teško je osporiva činjenica kako je fiskalna decentralizacija bila potrebna makedonskim općinama. Danas je jedan od uspješnijih projekata središnje i lokalne vlasti.

Cilj svake pa tako i makedonske decentralizacije, kao što je već *supra* i naglašeno, jest veća neposrednost između vlasti i građana, a bit samooporezivanja je zapravo i jačanje osjećaja pa i potreba građana da, osim redovitih lokalnih nameta, sudjeluju više u realizaciji lokalnih projekata. Zato možemo slobodno reći da putem samooporezivanja makedonske lokalne vlasti očekuju poboljšanje neposrednosti u procesu uspostavljanja lokalne vlasti i svakako jačanje lokalne financijske demokracije, koja je srž svake fiskalne decentralizacije. Zapravo neposrednost, jačanje povjerenja i postavljanje zajedničkih prioriteta u okviru konkretne općine trebalo bi rezultirati boljim rezultatima u rješavanju lokalnih problema i pronalaženja zajedničkog “jezika” između vlasti i poreznih obveznika. Ta spona koja povezuje je samodoprinos. U tom je kontekstu moguće govoriti o specifičnom, političko-sociološkom utjecaju samooporezivanja na sveukupni proces lokalne demokracije.

### ***(ii) Financijsko-pravno značenje samooporezivanja u Makedoniji***

Početkom fiskalne decentralizacije Zakon je sadržavao samo nekoliko odredaba o ovom financijskom instrumentu, ali neposredno nakon lokalnih izbora, u općinama koje su uvele samooporezivanje, doneseni su različiti lokalni akti koji detaljnije reguliraju njegovu primjenu. Istodobno, tijela lokalnih vlasti sustavno nastoje pronaći nova praktična rješenja za primjenu samooporeziva-

<sup>63</sup> Maksimovska Veljanovski, A., *Fiskalna decentralizacija i financiranje jedinica lokalne samouprave u Republici Makedoniji*, Udruženje financijskih radnika lokalne samouprave Republike Makedonije, Skopje, 2007., str. 311.

<sup>64</sup> Jelčić *et al.*, *op. cit.* u bilj. 34, str. 562.

nja u Makedoniji. Također, prihode ostvarene putem samooporezivanja treba uvijek iskorištavati za financiranje investicijskih rashoda u općini, za gradnju kapitalnih objekata, suglasno odluci poreznih obveznika.

#### 4.1. Zakonski i podzakonski okvir samooporezivanja

Promatramo li tradiciju uporabe samooporezivanja u Hrvatskoj, zapravo je moguće govoriti o dvama razdobljima; do 1990. godine, kada je samooporezivanje bilo zakonski regulirano, i nakon 1990. godine u kojem razdoblju, kao što je već prethodno naglašeno, samooporezivanje nije zakonski regulirano. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrijekom ga ne spominje. No, Zakon o proračunu, u dijelu o zaduživanju, spominje prihode od sufinanciranja građana za mjesnu samoupravu. Naime, snagom Zakona, lokalne se jedinice mogu zadužiti uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira pod određenim uvjetima. Jedan od njih je propisana gornja granica zaduživanja – ukupna godišnja obveza zaduživanja može iznositi do 20 % ostvarenih prihoda u prethodnoj godini. Zakon definira i što smatra proračunskim prihodima; ostvareni prihodi umanjeni za prihode od: (i) pomoći i donacija; (ii) sufinanciranja građana za mjesnu samoupravu i (iii) ostvarene s osnova prihoda od poreza na dohodak.

U Makedoniji je pak samooporezivanje zakonski regulirano. Tako je u Zakonu<sup>65</sup> pitanje samooporezivanja riješeno načelno, pri čemu je općinama dana dosta široka diskrecija u utvrđivanje pojedinih pitanja financijskopravne prirode.

Sukladno Zakonu, o uvođenju samooporezivanja kao izvoru prihoda u određenoj općini odluku donosi Savjet općine, obvezno utemeljenu na prethodno provedenom referendumu kao obliku neposrednog izjašnjavanja građana.<sup>66</sup> Građani mogu pokrenuti pitanje samooporezivanja putem pismene inicijative, na sastancima mjesnog odbora, tj. u nekim od oblika sudioničkog proračuna. I gradonačelnik može biti jedan od pokretača ovog pitanja, ali glavno nadležno tijelo za odlučivanje je Savjet općine.

<sup>65</sup> Članak 7. st. 1. Zakona o financiranju općina, Službeno glasilo Republike Makedonije, br. 64/2004.

<sup>66</sup> Zakon u prvom stavku članka 7. propisuje referendum kao oblik neposrednog izjašnjavanja – obveznog prije donošenja odluke o samooporezivanju Savjeta općine. Način provođenja referenduma, donošenje odluke o njegovu pokretanju i druga pitanja uređeni su posebnim zakonskim propisima.

Odluka Savjeta treba sadržavati sljedeće značajne elemente za buduće samooporezivanje<sup>67</sup>:

- namjena sredstava
- vrijeme trajanja samooporezivanja
- ukupni iznos sredstava
- utvrđivanje budućih obveznika
- oslobođenja (za pojedine osobe ili kategorije)
- visina (osnovica i stopa)
- način računanja
- nadzor građana (posebice namjenskog trošenja prihoda) i druga pitanja.

U drugom pak stavku spomenutog članka 7. (vidjeti bilješku) zakonodavac navodi formalno-pravne elemente koje trebaju biti sadržani u Odluci Savjeta, ali ne daje dalje upute za jedno od možda najvažnijih pitanja – nadzor (kontrola) građana nad provođenjem samooporezivanja. Kao što je već i *supra* naglašeno, upravo se oblikovanje posebnog upravnog odbora, nadzornih odbora ili kakvih drugih oblika kontrole u kojima su uključeni građani obveznici samooporezivanja pokazalo svojevrsnom pravnom prazninom u Zakonu.

#### 4.2. Primjeri uporabe samooporezivanja u Republici Makedoniji – pozitivna i negativna iskustva

U posljednjih par godina nekoliko primjera čini makedonsko iskustvo sa samooporezivanjem.

(i) Prvi primjer je općina na području Skopja – *Ėorce Petrov*. Savjet općine donio je Odluku za raspisivanje referenduma o samodoprinosu za nekoliko naseljenih mjesta – dio područja spomenute općine. Cilj referenduma bio je izjašnjavanje građana o financiranju gradnje nove odvodne mreže u visini od 30 % ukupne kapitalne investicije, a Vlada Republike Makedonije obvezala se sudjelovati sa 70 % sredstava iz središnjeg proračuna putem fiskalnih transfera – kapitalnih dotacija.

Referendum je održan 21. siječnja 2007. godine. Od ukupno 5.117 upisanih glasača (za konkretnih pet naseljenih mjesta) na glasovanje je izašlo 3.194 glasača (ili 62,42 %), od kojih je “za” glasovalo 3.126 glasača (ili 98 %), a “protiv” 58 glasača ili (1,8 %). Na temelju izloženih rezultata općinska izbor-

<sup>67</sup> Članak 7. stavak 2. Zakona o financiranju općina, Službeno glasilo Republike Makedonije, br. 64/2004.

na komisija utvrdila je uspješnost referenduma te je općina donijela Odluku o uvođenju samodoprinosu. Odlukom je utvrđen iznos samoodoprinosu u visini 800 eura (u denarima), a obveznik je bilo svako kućanstvo na biračkom području. U idućim godinama sredstva su se uplaćivala na poseban račun općine. Savjet općine osnovao je posebni *Upravni odbor* – tijelo u kojem sudjeluju građani naseljenih mjesta u kojima se ubire samooporezivanje, a osnovni mu je cilj upravljanje sredstvima *posebnog računa*. Za nadzor trošenja sredstava formiran je i poseban, *Nadzorni odbor* koji istodobno i nadzire rad Upravnog odbora.

Do sada gradnja projekata ide postupno u fazama. Do kraja 2009. godine prikupljeno je 25 % sredstava iz samooporezivanja, a općina iz svojeg proračuna sustavno pomaže realizaciji cijelog projekata.

(ii) Drugi primjer uvođenja samooporezivanja je općina *Štip*, u kojoj je još 1995. godine (prije provođenja fiskalne decentralizacije), donesena odluka o uvođenju samodoprinosu. Prikupljeno je oko 80 % namjeravanog iznosa, no namjena je bila gradnja lokalnog puta koji je u međuvremenu sagradila središnja vlast iz svojih sredstava.

U ovom trenutku, zbog izrazito strogih zakonskih pravila da se sredstva iz samooporezivanja moraju čuvati na posebnom računom (izvanproračunskom) i trošiti samo za namjenu za koju su građani odlučili, općina *Štip* ne može iskoristiti te prihode. Mogući izlaz iz ovog “pravnog labirinta” nalazi se u ponovnom raspisivanju referenduma za prenamjenu tih sredstava.

(iii) Treće iskustvo sa samooporezivanjem je raspisivanje referenduma u općini *Strumici* 2008. godine za financiranje velikog infrastrukturnog projekta, čiji je ishod bio neuspješan.



## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

### 1.

Jednim od najznačajnijih trendova u suvremenim lokalnim financijama moguće je označiti fiskalnu decentralizaciju; proces prerazdiobe financijskih ovlasti, rashodnih i prihodnih, u korist nižih razina vlasti. Osim toga što je posrijedi proces koji je nedvojbeno utjecao na povećanje udjela lokalnih rashoda u ukupnim javnih rashodima, sve se veća pozornost posvećuje i izvorima prihoda, odnosno ukupnoj financijskoj autonomiji. Naime, spuštanje “odgovornosti” za javne rashode bez istodobnog “spuštanja” dostatnih izvora prihoda uvelike ograničava sposobnost i autonomiju lokalnih jedinica u pružanju javnih usluga. U tom kontekstu često oskudnih financijskih sredstava lokalnih jedinica nije nekorisno razmotriti uporabu samooporezivanja kao jednog od predložaka financiranja javnih dobara s dugom tradicijom i u Hrvatskoj i Makedoniji. Također, sve više je zagovornika oživljavanja samooporezivanja i poboljšanja postojeće prakse; u prilog tomu se navodi duga i uspješna tradicija uporabe samooporezivanja, kojim se financirala gradnja osnovnih škola, vrtića, kolektora i sl.

### 2.

Nije možda posve netočno ustvrditi kako bi u novije vrijeme određene okolnosti mogle pridonijeti većoj uporabi samooporezivanja. Prva je već spomenuta decentralizacija, posebice imajući u vidu prirodu najvažnijih argumenata u prilog decentralizaciji. Valja naglasiti kako je proces decentralizacije izrazito aktualan u objema zemljama, Hrvatskoj i Makedoniji, uz potrebu uvažavanja određenih specifičnosti. Osim decentralizacije, u posljednje je vrijeme primjetan pomak prema sve većem uključivanju građana u različite faze proračunskog ciklusa; jedan od glavnih razloga zacijelo je moguće tražiti u primjetnom rastu nepovjerenja građana u vladine institucije, posebice u posljednja dva desetljeća. Nekoliko je oblika sudjelovanja građana; od uključivanja u oblikovanje sustava mjerenja i pokazatelja (proračunske) uspješnosti do modela sudioničkog (participativnog) proračuna. Između sudioničkog proračuna i samooporezivanja primjetna su svojevrsna zajednička obilježja. Ponajprije treba istaknuti usmjerenost na volju i potrebe građana, koje treba identificirati i procijeniti, a s ciljem jasnog izražavanja volje za provođenje i financiranje određenog projekta od lokalne važnosti. Drugo obilježje jest činjenica što sudionički proračun, za projekte koji će se financirati samooporezivanjem, može imati konzultativnu ulogu. Također, uključivanje građana i saslušavanje njihovih “briga” sastavni je

dio procesa sudioničkog proračuna, kao što je poštovanje prioriteta – dio samooporezivanja. Zbog toga je, i kod sudioničkog proračuna i kod samooporezivanja, nužan mehanizam povratnih informacija. Zato slobodno zaključujemo kako sudjelovanje javnosti u procesu lokalnog proračunskog procesa i opredjeljivanje za samooporezivanje može biti moćan mehanizam javne odgovornosti koji omogućuje građanima veću kontrolu uporabe javnih financijskih sredstava lokalnih vlasti.

### 3.

Samooporezivanje je moguće definirati načinom financiranja javnih dobara koji obilježava spremnost građana za dobrovoljnim izdvajanjem određenih sredstava. Drukčije rečeno, zainteresirani građani mogu biti pripremni i voljni dobrovoljno izdvojiti potrebna sredstva za financiranje određenog javnog dobra. Jedan od poznatijih oblika samooporezivanja jest mjesni samodoprinos pod kojim je pojmom poznat u teoriji i praksi i u Hrvatskoj i u Makedoniji; riječ je o obliku samooporezivanja građana na užem lokalnom području radi financiranja određenih lokalnih javnih potreba od neposrednog i svakodnevnog interesa građana. S obzirom na to da je u srži tog mehanizma pristanak građana na izdvajanje određenih sredstava, njegovom se uporabom mogu “izbjeći” određena negativna obilježja oporezivanja, posebice porezna evazija. Da je riječ o specifičnom mehanizmu, s nezanemarivim pa i psihološkim učinkom, govori i njegovo višestruko značenje u Republici Makedoniji. Na tom tragu mjesto samooporezivanja u lepezi lokalnih prihoda makedonskog sustava lokalnih financija smatra se važnim dvojako; kako s (i) političko-sociološkog tako i (ii) financijskopravnog stajališta. Premda su u postojećim okolnostima poticaji na njegovu primjenu prije skromni, a, osim toga, mogućnosti doniranja na raspolaganju svakomu tko to želi, ozbiljno ugrožavaju racionalnu osnovu njegove primjene. No, promijeni li se teleologijska perspektiva primjenjivost samodoprinosu nije bez izgleda. U takvu okviru samodoprinos se osnažuje kao jedna vrsta simboličnog mehanizma kojim se pojačavaju likovi identifikacije lokalnog stanovništva s lokalnim područjem, a, k tomu, vidjeli smo, njime se osnažuje i solidarnost prema specifičnim skupinama.

### 4.

Sam sustav uvođenja samooporezivanja zahtijeva detaljnu analizu nekoliko ključnih odrednica, odnosno nužno je utvrditi zakonom ili drugim propisima rješenja koja omogućuju i osiguravaju oživotvorenje tog koncepta. Potonju tvrdnju na svojevrsan način potvrđuje i praktična primjena tog financijskog

instrumenta u Republici Makedoniji. Ipak, u oblikovanju normativnog predloška nužno je imati u vidu izvorno razumijevanje samooporezivanja kao financijskog instrumenta; njegove namjenske, mjesne pa i vremenske ograničenosti. No, jednim od najvažnijih elementa držimo sustav nadzora nad cjelokupnim projektom. Ponajprije, nije moguće zanemariti rastući naglasak na odgovornosti vlada za što troše i kako upravljaju svojim financijama. S druge strane, već je istaknuto kako bi instrument samooporezivanja, s obzirom na svoja sržna obilježja, nužno trebao osigurati i povratni mehanizam preko kojeg će obveznici sustavno pratiti trošenje sredstava. Stoga se njihovo sudjelovanje u nadzoru nameće kao jedno od najznačajnijih pitanja, što proizlazi i iz iskustva dosadašnje primjene samooporezivanja, a time i jedan od najvažnijih pravaca uređivanja/poboljšanja regulative povezane sa samooporezivanjem.

## 5.

Primjere samooporezivanja, u obliku mjesnog samoodoprinosu, nalazimo u objema zemljama. U Republici Hrvatskoj on nije zakonski reguliran, premda ga lokalne jedinice uvode i njime se koriste na poticaj građana. Zanimljivo je kako u objema zemljama nalazimo na srodan predložak; na poticaj građana lokalne jedinice sufinanciraju gradnju pojedinih objekata; u nekim slučajevima 30 % tih sredstava osiguravaju građani, a 70 % iz lokalnih proračuna i/ili proračuna središnje vlasti. Tvrdnju o uporabi samodoprinosu u Hrvatskoj dodatno potkrepljuju i podatci Ministarstva financija; prihodi od mjesnog samodoprinosu klasificirani su kao neporezni prihodi; pritom je većina prihoda ubrana na području općina, a manjim dijelom u gradovima. No, u izloženim okolnostima svojevrsnom preporukom držimo potrebu provođenja sustavnijeg empirijskog istraživanja i preispitivanja načina na koji se samodoprinos uvodi i upotrebljava u hrvatskim prilikama, posebice u kontekstu novijih naznaka o mogućnostima njegove uporabe. Također, u okviru toga valjalo bi razmotriti i zakonsku regulaciju samodoprinosu na kojem su tragu i teorijske naznake. U Makedoniji je pak samodoprinos zakonski reguliran, premda samo načelno, pri čemu je općinama dana dosta široka diskrecija u utvrđivanju pojedinih pitanja financijskopravne prirode. U posljednjih par godina nekoliko primjera čini makedonsko iskustvo sa samooporezivanjem. Možda najvažnijom preporukom u makedonskim prilikama držimo nužnost oblikovanja posebnog upravnog odbora, nadzornih odbora ili kakvih drugih oblika kontrole u kojima su uključeni građani obveznici samooporezivanja s obzirom na to da se to pokazalo svojevrsnom pravnom prazninom u Zakonu. Naime, u zakonskom predlošku primjetan je izostanak detaljnijih odredaba o nadzoru građana nad provođenjem

samooporezivanja, odnosno rashodni nadzorni menadžment samodoprinosu. S obzirom na to da lokalne vlasti sustavno nastoje pronaći nova praktična rješenja za primjenu samooporezivanja u Makedoniji, to se nametnulo kao jedan od najvažnijih pravaca poboljšanja aktualne regulative, posebice u vidu podzakonske razrade pojedinih zakonskih odredaba u kojima bi Ministarstvo financija detaljnije, donošenjem pravilnika ili uputa, uredilo sporna pitanja iz područja financijskog nadzora samooporezivanja.

### Summary

**Tereza Rogić Lugarić\***  
**Aleksandra Maksimovska Veljanovski\*\***

### SELF-TAXATION AS A SOURCE OF FUNDING FOR LOCAL UNITS – THE CROATIAN AND MACEDONIAN EXPERIENCE

*One of the most significant trends in local finances of the day is fiscal decentralisation, a process which is very much present in both Croatia and Macedonia. In the context of the aims of decentralisation, and with regard to frequently limited local financial capacities, sources of funding for local public services and infrastructure attract the attention of both theory and practice. Along these lines, this paper takes a look at self-taxation, a specific manner of financing local public goods with a long tradition in both countries, often referred to as an indigenous instrument of collecting funds for local expenditure. Besides decentralisation, the authors also refer to other trends which may have an impact on the broader use of the said model of financing; urbanisation and a notable shift towards increased involvement of citizens in certain phases of the budgetary cycle. The second part of the paper is dedicated to the concept and fundamental features of self-taxation, the current position of this funding instrument in the local finances of Croatia and Macedonia, and the aspects of its practical application. Finally, the authors propose certain recommendations for future application of self-taxation by referring to the theoretical and practical experience relating to this financial model.*

*Key words: decentralisation, financial autonomy, citizen participation, self-taxation*

---

\* Tereza Rogić Lugarić, Ph. D., Senior Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

\*\* Aleksandra Maksimovska Veljanovski, Ph. D., Assistant Professor, Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Krste Petkov Misirkov b.b., Skopje, Macedonia